

Keppiä ja porkkanaa

Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin?

MIKA ALA-KAUHALUOMA

Johdanto

Työttömien aktivointiohjelmat ja sosiaaliturvan muuttaminen osittain vastikkeelliseksi ovat olleet sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleinen trendi monissa Euroopan maissa 1990-luvulla. Aktivoinnin tai workfare-politiikan juuret juontuvat kuitenkin jo 1970-luvun USA:sta (esim. Dwyer 2000). Aktiivoivia toimenpiteitä on otettu käyttöön USA:ssa ja muissa anglosaksisissa maissa sekä EU:n jäsenmaissa erityisesti 1990-luvun alusta lähtien.

Kansainvälisesti levinnyt aktivointisuuntaus on epäilemättä yhteiskuntapolitiittisesti merkittävä sosiaalinen innovaatio. Aiheesta on viimeksi kuluneiden vuosien aikana julkaistu lukuisia sekä teoreettisia että empiirisiä esityksiä. Esitykset muodostavat sisällöllisesti niin laajan kuin heterogeenisenkin joukkion, että jostakin tietyistä, universaalista aktivointisuuntauksesta puhuminen edellyttää suhteellisen korkeata abstraktiotasoa. Useimmat kirjoittajat kuitenkin ajattelevat, että lähtökohtaisesti aktivointipolitiikassa on kysymys paitsi työttömyyden hoidosta myös hyvinvointipolitiikan reformista sekä työn ja sosiaaliturvan uudesta suhteesta (esim. Deacon 2002).

Lain kuntouttavasta työtoiminnasta voidaan nähdä edustavan kansainvälistä aktivointipolitiikan suuntausta. Lain tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja ehkäistä syrjäytymistä. Työllistymiseen pyritään kohdentamalla siihen aikaisempaa tehokkaammin aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja ja parantamalla sitä kautta työttömien työllistymisvalmiuksia pitkällä aikavälillä. Tavoitteen taustalla on ajatus siitä, että hyvä elämänhallinta, työkyky, elämänlaatu ja aktiivisuus edistävät työttömän työmarkki-

naresursseja ja siten hänen mahdollisuuksiaan kiinnittyä työmarkkinoille.

Kuntouttava työtoiminta -laki synnytettiin suhteellisen nopeassa aikataulussa ja se sai runsaasti kritiikkiä osakseen jo valmisteluvaiheessa. Hallitusohjelman tavoitteiden pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 1999 huhtikuussa laajapohjaisen ministeriötason työryhmän valmistelemaan uusia aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi. Työryhmä jätti esityksensä helmikuussa 2000. Muun muassa Suomen Kuntaliitto, TT ja SAK jättivät esityksestä eriyvän mielipiteensä. Kuntaliitto vastusti uusien tehtävien antamista kunnille ilman riittäviä resursseja, SAK uusien velvoittavien toimenpiteiden säilyttämistä työttömille. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä, 1999.) Hallituksen valmistelussa aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmän esitystä osin modifioitiin niin, että eri osapuolet saattoivat hyväksyä sen. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen joulukuussa 2000.

Laki (189/2001) tuli voimaan syyskuun alussa 2001. Kuntouttava työtoiminta on osa aktiivisen sosiaalipolitiikan reformia, jossa oikeus vähimmäisturvaan kytketään entistä tiiviimmin työhön. Lain keskeinen uudistus on aktivointisuunnitelma, jonka laativat työvoimahallinto ja kunta yhdessä työttömän henkilön kanssa. Aktivointisuunnitelmassa kartoitetaan asiakkaan elämäntilanne ja sovitaan toimista, joilla asiakkaan työllistymismahdollisuudet paranisivat. Viranomaiset ovat velvollisia kutsumaan työtön aktivointisuunnitelman laadintaan työmarkkinatuen ja toimeentulotuen jatkuttua laissa määritellyn ajan. Työttömät ovat velvollisia osallistumaan suunnitelman laadintaan, ellei heillä ole laissa määrättyä

hyväksyttävää syytä kieltäytymiselle. Aktivointisuunnitelmaneuvoittelun tuloksena on kirjallinen osapuolten allekirjoittama suunnitelma, jonka toteutuminen tarkistetaan määräjain.

Aktivointisuunnitelmassa voidaan sopia myös osallistumisesta kuntouttavaan työtoimintaan, jonka järjestämisestä kunta vastaa. Kuntouttava työtoiminta on lain mukaan viimesijainen toimenpide, jonka sisältö sovitaan kunkin asiakkaan kanssa yksilöllisesti. Kuntouttavan työtoiminnan ydinryhmän muodostavat ne nuoret, jotka eivät ole työssä, koulutuksessa tai työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä. Alle 25-vuotiailla aktivointiehdon täyttäneillä on velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan tarvittaessa. Myös 25 vuotta täyttäneillä on mahdollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vapaaehtoisesti. Kuntouttava työtoiminta on työllistymisedellytyksiä parantavaa aktivoivaa toimintaa, joka ei tapahdu työsuhteessa. Kuntouttava työtoiminta on lain mukaan sovitettava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3–24 kuukauden jaksoiksi kerrallaan.

Lakiin kohdistuva mielenkiinto tiivistyy keskeisesti niihin tuloksiin, joita on saatu aikaan uuden lainsäädännön ja uudenlaisen työotteen kautta. Tässä artikkelissa¹ tarkastellaan aktivointisuunnittelun ja muiden kuntouttava työtoiminta-lain toimenpiteiden vaikutusta työttömien työmarkkina-asemaan ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Arvioinnin painopiste on aktivointisuunnitelmien vaikuttavuus; artikkelissa ei siis tarkastella erikseen varsinaista kuntouttavaa työtoimintaa. Aineiston pohjalta kysytään, saadaanko lailla ja sen mukanaan tuomalla palvelumallilla aikaiseksi työllistämistuloksia ja hyvinvoinnin kasvua. Työttömien hyvinvoinnin muutosta mitataan koetun kompetenssin ja elämänlaadun asteikkojen avulla.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta osana kansainvälistä aktivointipolitiikka

Vaikka aktivointi on viime vuosien aikana ollut politiikan yleinen suuntaus lähes kaikkialla, sille ei

ole muodostunut yhtä selkeää määritelmää². Käsitteen alla kulkevassa politiikassa on eri maissa selkeitä yhteisiä trendejä, mutta sen konkreettinen sisältö vaihtelee myös maittain. Esimerkiksi kansallisista hyvinvointipolitiikan perinteistä johtuvista syistä saattavat aktivointiohjelmien kohde-ryhmät, tavoitteet ja toimenpiteet poiketa toisistaan. Yhteisiä puolestaan ovat esimerkiksi pyrkimykset sosiaaliturvan tiukempaan ehdollistamiseen ja työvoiman tarjontapuoleen liittyvien toimenpiteiden korostukset. Tämä on puolestaan ollut vaikuttamassa siihen, että työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan rajanveto on tullut aikaisempaa häilyvämmäksi. (Esim. Gilbert & Van Voorhis 2001; Lødemel & Trickey 2001.)

Aktivointiajattelun taustalla voidaan nähdä huoli kasvavista hyvinvointivaltion kustannuksista. Huolen ideologiset juuret ovat uusliberalistisessa talouspolitiikassa. Toisaalta aktivoinnissa on kyse myös sosiaalisen osallisuuden lisäämisestä sekä yksilön ja yhteiskunnan oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittämisestä. Tässä kohdalla aktivointiajattelu puolestaan yhdistyy kommunaristiseen perintöön nojaavaan inklusioajatteluun (Dwyer 2000).

Aktivoinnissa on kysymys myös työetiikan arvojen paluusta ja hyvinvoinnin periaatteiden muutoksesta. Aktivoinnin ajatellaan parhaimmillaan palvelevan sekä yksilön että yhteiskunnan etua. Yksilön kannalta aktivointi voi parantaa työllistymisvalmiuksia ja ehkäistä työttömyyden negatiivisia seurauksia ja yhteiskunnan kannalta lisätä työvoiman tarjontaa, vahvistaa integraatiota ja alentaa kustannuksia. (Hvinden 1999.) Tästä nousee aktivointipolitiikan paradoksi, (työelämän) yksilöllisyyttä ja yksilön työetiikkaa korostetaan aikana, jolloin globaalit myllerrykset tekevät yksilön suuren prosessin osaksi.

Aktivointiohjelmien sisältöjen ja painotusten vaikuttimena toimivat myös kansalliset hyvinvointipolitiikan perinteet ja erilaiset syrjäytymiskurssit. Aktivointiohjelmiin sisältyy perinteisiä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä, kuten koulutusta, työharjoittelua tai tukityötä. Eri-laisten työ- ja koulutusohjelmien tavoitteena on pitkällä aikavälillä edistää säännölliseen työhön sijoittumista. Aktiivinen sosiaalipolitiikka uudes-

¹ Artikkelin perustuu Stakesin ja Kuntoutussäätiön yhteistyönä toteuttamaan lain kansalliseen arviointitutkimukseen (Ala-Kauhahuoma & al. 2004).

² Toisinaan aktivoinnista käytetään käsitettä *workfare*. *Workfare* on yhdysvaltalaisista alkuperää ja siellä edelleen yleisessä käytössä (Lødemel & Trickey 2001, 4).

sa merkityksessä tarkoittaa sitä, että toimeentuloturvan ehtona on osallistuminen aktivoiviin tai työllistäviin toimenpiteisiin. Osallistuminen ei ole vapaaehtoista, vaan toimeentuloturvasta tulee osittain ehdollista tai vastikkeellista. Olennaista on aktivoivan toiminnan laajentuminen työllisyyspolitiikasta (ja työttömyysturvasta) viimeisijaiseen sosiaaliapuun ja toimeentulotukiasiakaisiin. Aktivointiohjelmia on luonnehdittu tarjontapuolen strategioiksi, mutta ne voivat tähdätä myös kysynnän lisäämiseen erilaisten työllistämishojelmien avulla. (Mm. van Oorshot 2002.)

Aktivointipolitiikkaa ja erilaisia kansallisia aktivointimalleja on analysoitu politiikan kahden erilaisen tavoitteen avulla. Työllistymisen ensisijaisuutta painottava linja korostaa sitä, että aktivoinnin ensisijainen tavoite on työllistyminen. Aktivointi on siten onnistunut tavoitteessaan, kun henkilö työllistyy. Tavoitteeseen liittyy myös työttömän poistuminen sosiaaliturvan piiristä, jolloin sosiaaliturvariippuvuus ja sosiaaliturvakustannukset laskevat. Toinen aktivoinnin linja puolestaan korostaa ensisijaisesti työttömien koulutuksen parantamista koulutuksen ja työkokemuksen avulla. Ajatuksena on, että parempi koulutus lisää työttömien henkilökohtaisia resursseja ja pitemmällä aikavälillä myös heidän työllistymismahdollisuuksiaan. (Lødemel & Trickey 2001.)

Aktivoinnin arvioinnin ongelmallisuus

Kokemukset Euroopan maissa käyttöön otettujen aktivointiohjelmien samoin kuin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tuloksellisuudesta eivät ole yksiselitteisiä (Clasen & van Oorshot 2002). Ongelmana aktivointiohjelmien vaikuttavuuden arvioinnissa on se, että ohjelmien vaikutusta sinänsä on vaikea erottaa yleisen talous- ja työllisyyskehityksen tai sosiaaliturvaan tehtyjen muutosten vaikutuksesta. Kysymys on toisin sanoen siitä, ovatko mahdolliset vaikutukset ulkoisten tekijöiden vai itse aktivointiohjelman vaikutusta, eli siitä, olisiko esimerkiksi henkilön työllistyminen tapahtunut ilman toimenpidettäkin (nk. deadweight loss). Toisaalta toimenpiteeseen osallistuminen voi myös heikentää siihen osallistumattomien työllistymismahdollisuuksia. Kyseisestä ilmiöstä käytetään nimitystä syrjäyttämisen- tai substituutiovaikutus. Aktivointiohjelmien sisältämien toimenpiteiden kohdentamisella pitkäaikaistyöttömiin voidaan tutkimuksen (Ilmakunnas & al. 2001, 52) mukaan vähentää toimenpiteiden edellä esiteltyjä kielteisiä ul-

koisvaikutuksia. Työmarkkinavuodot pienenevät, koska vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat työnhakijat tuskin saivat työpaikkaa ilman tukea. He eivät myöskään yleensä kilpaile samoista työpaikoista muiden kanssa.

Toinen ongelma arvioitaessa aktivoinnin tuloksia on se, että aktivoinnin toimeenpanossa on vaihtelua. Aktivointi on käytännössä aina paikallista toimintaa, mistä seuraa, että toiminta voi vaihdella suuresti alue- ja toimistokohtaisesti. Vaihtelu ei siten ole pelkästään luonteeltaan paikallisen tason aktivointiohjelmissa, vaan paikallinen vaihtelu on tyypillistä myös koko maan kattavissa aktivointiohjelmissa. Kolmas ongelma aktivoinnin tulosten arvioinnissa on kohderyhmän valikoituminen. Aktivoiviin toimenpiteisiin on taipumusta valita työttömiä, joiden työllistymisedellytykset ovat keskimääräistä paremmat. Näin myös tulokset näyttävät paremmilta. (Van Oorshot 2002; Hanesch & al. 2001.)

Tutkimuksen aineisto ja menetelmä

Eduskunta edellytti hyväksyessään lain, että sen tavoitteiden toteutumista seurataan. Stakes sai tehtäväkseen yhdessä Kuntoutussäätiön kanssa lain arviointitutkimuksen suorittamisen sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön toimeksiannosta. Arviointitutkimuksen kysymyksenasettelu on syntynyt sekä tutkijoiden omista tutkimuksellisista intresseistä että lainsäädännön tavoitteista. Vaikka aihe on vahvasti poliittinen, tutkimuksen toimeksiantajat eivät ole ohjanneet tutkimuksen tavoitteiden ja tulosten käsittelyä tai vaikuttaneet siihen tavalla, joka olisi arviointieettisesti kyseenalaista.

Kuntouttava työtoiminta -lain arvioinnin tavoitteena oli kokonaisarviointi, jossa erilaisia teoreettisia ja menetelmällisiä lähestymistapoja käyttäen pyrittiin saamaan kokonaiskuva lain toteuttamisesta ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta (Ala-Kauhaluoma & al. 2004). Tässä artikkelissa keskitytään käsittelemään aktivointisuunnittelun (ml. aktivointitoimenpiteet) tuloksia ja vaikuttavuutta työttömien työmarkkina-asemaan ja hyvinvointiresursseihin. Varsinaista kuntouttavaa työtoimintaa ei tässä yhteydessä tarkastella erikseen.

Aineisto on kerätty 51 kunnan ja vastaavalla alueella toimivan työvoimatoimiston aktivointisuunnitelma-asiakkaista. Tutkimusryhmä muodostettiin valitsemalla mahdollisimman hyvin koko Suomea edustava otos. Mukana on kuntia jo-

kaisesta Suomen läänistä. Kuntatyypeittäin edustettuina ovat niin kaupungit, taajamat kuin haja-asutusalueetkin. Otoksessa kunnat jaettiin tasaisesti työttömyysasteeltaan sekä korkean että matalan työttömyysasteen kuntiin.

Tutkimuksessa on seurattu lain aktivoivien toimien vaikutuksia työttömien työmarkkina- ja hyvinvointiresursseihin kvasikokeellisen paneeliasetelman avulla. Tiedot perustuvat työntekijöiden ja asiakkaan heti aktivointisuunnitelman laatimisen jälkeen (T1) täyttämään kyselylomakkeeseen ja asiakkaille lähetettyyn seurantakyselyyn (T2). Vertailun mahdollistamiseksi tutkimuksessa kerättiin lisäksi tietoa aktivointisuunnitelmaehdon täyttävien, mutta suunnitelmaan osallistumattomien työmarkkina-asemasta ja hyvinvointiresursseista. Tulokset valaisevat siis sekä aktivointisuunnittelun tuloksellisuutta että suunnitelmien vaikuttavuutta.

Kyselyyn vastaaminen tapahtui välittömästi aktivointisuunnitelman teon jälkeen ja oli asiakkaalle vapaaehtoista. Myöskään viranomaiset eivät saaneet täyttää kyselylomaketta ilman asiakkaan kirjallista suostumusta. Jotta viranomaisten läsnäolon vaikutus asiakkaan vastauksiin saatiin minimoitua, asiakasta pyydettiin täyttämään kysely yksityisesti, erillisessä tähän toimeen osoitetussa tilassa ja palauttamaan täytetty kyselylomake suljettuna viranomaisille. Viranomaisten tehtävänä oli lähettää sekä oma täytetty kyselylomake että suljetussa kirjekuoressa oleva asiakkaan kyselylomake tutkimuksen käyttöön.

Tuloksia tulkittaessa on huomattava, että ne perustuvat vastaajien omiin ilmoituksiin ja ovat pääosin ns. varantotietoja. Varantotiedot ovat läpileikkaus ja eräänlainen inventaario sillä hetkellä lain kohderyhmään kuuluvista työttömistä työnhakijoista. Seurantalomakkeissa on lisäksi pyritty kartoittamaan virta- tai kertymätietoa eli sitä kaikkea, mitä lain kohderyhmälle on tapahtunut läpileikkausta edeltävänä aikana. Taaksepäin ulottuvalla seurannalla on pyritty mm. saamaan tietoa siitä, minkälaisen vaiheiden kautta ihmiset olivat päätyneet seuranta-ajankohtana vallinneeseen tilanteeseen.

Aktivointisuunnitteluun osallistuneiden osalta toinen tiedonkeruu (T2) suunnattiin 6–8 kuukauden kuluttua kaikille niille työttömille työnhakijoille, joiden kanssa tehtiin aktivointisuunnitelma ajaksi 1.9.2001–1.9.2002 tutkimuksen otoskunnissa ja jotka lisäksi vastasivat aktivointihaastattelun jälkeiseen kyselyyn (T1). Seuranta-

kyselyt lähetettiin neljänä eri ajankohtana. Tällä pyrittiin varmistamaan, että jokaisella oli kulu-
nut suunnitelman teosta suunnilleen sama aika.

Vertailuryhmä on muodostettu rekisteriajojen avulla tai käsin poimimalla työvoimatoimistojen ns. aktivointiehtolistoilta. Työvoimatoimistot valitsivat listoilta henkilöitä, joille ei ehditä tehdä aktivointisuunnitelmia vuoden 2002 loppuun mennessä. Vertailuryhmään valinnassa oli paikallisia eroja, koska työntekijät valikoivat asiakkaansa erilaisin kriteerein; useimmiten toimistoissa asiakastyö kuitenkin aloitettiin alle 25-vuotiaista. Pääsääntönä oli, että toimistot muodostivat vertailuryhmän jäljelle jääneistä asiakkaista sattumanvaraisesti omilta aktivointiehtolistoilta. Vertailuryhmän ensimmäinen postitus tapahtui toukokuussa 2002 ja uusintakysely siitä vajaan kahdeksan kuukauden kuluttua tammikuussa 2003.

Aineiston edustavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että aineisto edustaa hyvin sekä aktivointisuunnitteluun osallistuneita että aktivointiehdon täyttäviä, mutta aktivointisuunnitteluun osallistumattomia kansalaisia. Seuranta- ja vertailuasetelmaan perustuvassa tutkimuksessa tämän lisäksi ratkaisevaksi nousee kysymys siitä, miten hyvin jatkokyselyyn vastanneet ryhmät (tutkimus- ja vertailuryhmä) edustavat alkuperäistä otosta ja toisiaan. Taulukossa 1 vertaillaan alkukyselyyn (T1) vastanneiden perustietoja seurantakyselyyn (T2) vastanneisiin sekä aktivointiryhmässä että vertailuryhmässä.

Seurantakyselyihin vastasi yhteensä 2 013 henkilöä; tämä kattaa 64 prosenttia kaikista alkukyselyihin vastanneista. Vastausaktiivisuutta voidaan pitää hyvänä. Osaryhmittäin tarkasteltuna seurantakyselyyn vastasi aktivointisuunnitteluun osallistuneista 54 prosenttia ja vertailuryhmästä 71 prosenttia alkukyselyihin osallistuneista. Vertailuryhmän 1 274 vastanneesta kuitenkin 263 oli osallistunut seuranta-aikana aktivointisuunnitelman laadintaan, joten heidät jouduttiin poistamaan aineistosta. Vertailuryhmästä seurantakyselyyn vastanneiden profiilit edustavat kaikkien tarkasteltujen perusmuuttujien osalta lähes identtisesti alkuperäistä otosta (taulukko 1).

Aktivointiryhmän kohdalla huomataan, että naiset ovat vastanneet seurantakyselyyn suhteellisesti hieman miehiä useammin. Iän mukaan tarkasteltuna 25 vuotta täyttäneet ovat vastanneet hieman alle 25-vuotiaita tunnollisemmin. Ikäkeskiarvossa ei kuitenkaan kahden mittauskerran välillä ole kuin kahden vuoden ero. Ammatillisen

Taulukko 1. Alkukyselyyn (T1) ja seurantakyselyyn (T2) vastanneiden asiakkaiden perustiedot aktivointiryhmässä ja vertailuryhmässä, %

N	Aktivointiryhmä T1 1 366	Aktivointiryhmä T2 739	Vertailuryhmä T1 1 792	Vertailuryhmä T2 1 011
Sukupuoli, %				
miehiä	64	60	59	57
naisia	36	40	41	43
Ikä, %				
alle 25-vuotiaat	41	32	3	3
25 vuotta täyttäneet	59	68	97	97
keskiarvo, vuotta	32	34	42	43
Ammatillinen koulutus, %				
ei ammattikoulutusta	46	39	34	35
ammattikurssi, oppisopim.	11	11	21	20
ammattikoulu	34	39	29	28
opistoasteen koulu	8	10	12	13
akateeminen	1	1	4	3
Työttömyyden kesto (ka.), kk				
nykyinen kesto	17	19	32	32
24 viime kk:n aikana	17	18	19	19
Siviilisäätö, %				
naimaton	61	59	42	39
naimisissa	11	12	19	21
avoliitto	15	15	15	14
eronnut	12	13	23	24
leski	1	1	2	2

koulutuksen suhteen ammattiin koulutetut vastasivat jonkin verran ammattiin kouluttamattomia paremmin seurantakyselyyn. Työttömyyden keston ja siviilisäädyn mukaan vastanneiden profiilit ovat ensimmäisellä ja toisella mittauksella hyvin samankaltaiset. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että seurantakyselyn tulokset esitetään paneeliasetelmaan perustuvan tarkastelun mukaan. Paneeliasetelmassa verrataan vain niiden asiakkaiden lähtö- ja seurantatietoja, jotka ovat vastanneet molempiin kyselyihin. Siten T1- ja T2-aineistojen lievä vinous aktivointiryhmän osalta ei ole ratkaisevaa.

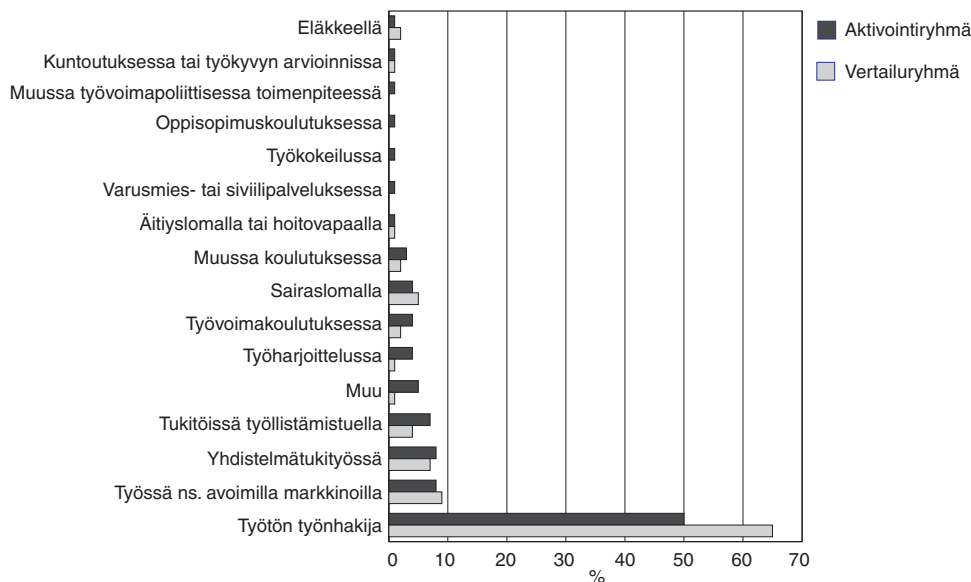
Sen sijaan tulosten tulkinnan kannalta ongelmallisempaa on se, että aktivointi- ja vertailuryhmä poikkeavat toisistaan huomattavasti erityisesti ikärakenteen suhteen. Tämä johtuu siitä seikasta, että toimistot aloittivat pääsääntöisesti asiakastyön alle 25-vuotiaista asiakkaista. Tällöin vertailuryhmään ei yksinkertaisesti enää riittänyt samaa määrää nuoria asiakkaita. Analyysissä ja tulosten tulkinnoissa tämä otettiin huomioon siten, että saadut tulokset tarkistettiin myös niin, että aineistosta oli poistettuna kaikki alle 25-vuotiaat. Lisäksi monimuuttujamallit rakennettiin erikseen akti-

vointiryhmälle ja vertailuryhmälle sekä siten, että molemmat ryhmät olivat samassa mallissa.

Aktivointisuunnittelun vaikutukset työttömien työllistymiseen

Saatujen tulosten mukaan aktivointisuunnittelun läpikäyneistä oli 6–8 kuukauden seurantajakson aikana työttömyys päättynyt 50 prosentilla. Vertailuryhmään kuuluvista työttömyys oli samana seuranta-aikana päättynyt vain 35 prosentilla. Tällöin aktivointisuunnitelman nettovaikutus työttömyyden päättymiseksi on 15 prosenttiyksikköä (kuvio 1). On kuitenkin huomattava, että ryhmät eivät olleet ominaisuuksiltaan täysin samankaltaiset (ryhmien vertailu, ks. taulukko 1). Työttömyyden päättäneistä aktivointiryhmäläisistä avoimille työmarkkinoille työllistyneitä oli kuitenkin vain kahdeksan prosenttia. Yhteensä 19 prosenttia on työllistynyt tuetusti (yhdistelmä-työ, työllistämistuki, työharjoittelu) ja loput 23 prosenttia on sijoittunut muihin toimenpiteisiin, esimerkiksi koulutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan. Seurantahetken poikkileikkaustilan-

Kuvio 1. Aktivointiryhmän ja vertailuryhmän työmarkkina-aseman mukainen sijoittuminen seuranta-aikana (%)



teessa työelämässä jollakin tavoin mukana olevien osuus on siten 27 prosenttia.

Vertailuryhmän osalta tilanne näyttää työmarkkina-aseman kehityksen suhteen aktivointiryhmää huonommalta, vaikka avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden osuus on prosenttisyksikön suurempi kuin aktivointisuunnittelun läpikäyneillä. Lisäksi 12 prosenttia on työllistynyt tuesti ja 13 prosenttia on sijoittunut muihin toimenpiteisiin tai koulutukseen. Vertailuryhmään kuuluvista työelämään kuuluvien osuus on siten seurannan jälkeen 21 prosenttia³.

Aktivointisuunnittelun vaikuttavuutta asiakkaan seuranta-aikaiseen ”aktivoitumiseen” tutkittiin lisäksi logistisella regressioanalyysillä. Aktivoitumisessa kyse on työttömän siirtymisestä joko aktivointitoimenpiteisiin tai työllistymisestä avoimille työmarkkinoille. Analyysin etuna on, että edellä mainittujen ympäristöstä aiheutuvien ja yksilöllisten taustatekijöiden vaikutukset tuloksiin pystytään vakioimaan ja useiden aktivoitumista selittävien tekijöiden joukosta kyetään

näin ollen löytämään parhaat. Lisäksi samaan analyysiin pystytään yhdistämään sekä aktivointiryhmän että vertailuryhmän tiedot.

Mallin selitettävänä muuttujana on kaksiluokkainen ”aktivoitumista” kuvaava muuttuja, jossa luokkaan 1 kuuluvat avoimille työmarkkinoille työllistyneet ja toimenpiteisiin siirtyneet sekä luokkaan 0 ne työnhakijat, jotka ovat edelleen työttömänä seuranta-aikana. Työvoiman ulkopuolelle (esim. eläkkeelle) siirtyneet ovat siis mallin ulkopuolella. Selittävinä muuttujina mallissa on käytetty ryhmämuuttujan (aktivointisuunnitelma tehty/ei tehty) lisäksi ikää, sukupuolta, siviilisäätystä, koulutusta, työttömyyden kestoa, kuntatyyppiä, kunnan työttömyysastetta, työnhakuaktiivisuutta, lähtötilanteen koettua kompetenssia ja elämänlaatua sekä työkykyä.

Tulokset on esitetty taulukossa 2. Ristisuhde (odds ratio) ilmaisee todennäköisyyden, jolla kunkin muuttujan ao. luokkaan kuuluvat ovat aktivoituneet vertailukohtana olevaan luokkaan verrattuna, kun muiden mukana olevien muuttujien vaikutus on vakioitu. Vertailukohtana olevat luokat on esitetty taulukon alaosassa. Mallin sopivuus aineistoon on hyvä (Hosmer & Lemeshow = 498) ja sen ennustetuista havainnoista 69 prosenttia osuu oikeaan.

Analyysin keskeisin tulos on se, että aktivointisuunnitteluun osallistumisella on positiivinen yhteys työmarkkina-aseman paranemiseen. Aktivoin-

³Koska vertailuryhmä koostui pääosin vain 25 vuotta täyttäneistä, tulos tarkistettiin siten, että aineistosta poistettiin alle 25-vuotiaat. Kun aineistosta poistetaan alle 25-vuotiaat, saadaan aktivointiryhmän ja vertailuryhmän ikäjakaumat vastaamaan paremmin toisiaan. Työmarkkina-aseman kehitystä kuvaaviin tuloksiin tällä ei kuitenkaan ole juuri vaikutusta.

Taulukko 2. Eri taustatekijöiden vaikutus seuranta-aikaiseen aktivoitumiseen (logistinen regressioanalyysi)

	Odds Ratio/ ristisuhde	95 %:n luottamus- väli
Aktivointiasema aktivointisuunnitelma tehty	1,64***	0,45–0,82
Siviilisääty naimaton	0,70**	0,53–0,92
Ikäryhmä 25–44-vuotias 45–64-vuotias	0,89 0,54**	0,59–1,21 0,35–0,82
Sukupuoli nainen	1,69***	1,30–2,18
Ammatillinen koulutus amm.koulu/kurssi väh. opistoasteen koulutus	1,60** 1,73**	1,19–2,14 1,15–2,60
Työttömyyden kesto 7–12 kk 13–24 kk 24 kk >	0,79 1,09 0,91	0,55–1,12 0,86–1,69 0,57–1,08
Kuntatyyppi taajama kaupunki	1,45 1,17	0,96–2,11 0,86–1,75
Kunnan työttömyysaste alhaisen työttömyyden kunta	0,84	0,62–1,08
Koettu kompetenssi*	0,98	0,43–1,01
Elämänlaatu kohtuullinen hyvä	1,01 0,91	0,79–1,43 0,61–1,31
Työkyky kohtuullinen hyvä	1,94** 3,21***	1,24–3,04 2,06–5,11
Hosmer–Lemeshow p = 0,498		
Vertailtavat ryhmät: Aktivointiasema = aktivointisuunnitelmaa ei tehty Siviilisääty = naimissa/avoliitossa Ikäryhmä = alle 25-vuotiaat Ammatillinen koulutus = ei ammatillista koulutusta Työttömyyden kesto = 6 kk tai alle sen Kuntatyyppi = haja-asutusalue Kunnan työttömyysaste = korkean työttömyyden kunta *Koettu kompetenssi = jatkuva summamuuttuja Elämänlaatu = heikko elämänlaatu Työkyky = huono työkyky Tähdet merkitsevät regressiokertoimien tilastollista merkitsevyyttä *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001.		

tisuunnitteluun osallistuneet työllistyyvät tai sijoituvat toimenpiteisiin miltei kaksi kertaa todennäköisemmin kuin aktivointisuunnittelua läpikäymättömät, silloinkin kun kaikki henkilökohtaiset ominaisuudet ja ympäristömuuttujat on vakioitu. Tulos on tilastollisesti erittäin merkitsevällä tasolla.

Itsenäistä selitysvoimaa aktivoitumiselle on myös sukupuolella, iällä, siviilisäädellä, ammatillisella koulutuksella ja työkyvyllä. Työkyky saa kaikkein korkeimmat kerroinsuhteet, hyvän työkyvyn ennustama todennäköisyys työttömyydestä irrottautumiseksi on yli kolminkertainen huonoon työkykyyn verrattuna. Myös sukupuoli ja ammatillinen koulutus saavat korkeita tilastollisesti merkitseviä kerroinsuhteita. Naiset aktivoituvat miehiä todennäköisemmin ja korkeammin koulutetut todennäköisemmin kuin vähemmän koulutetut ja kokonaan ammattikoulutusta vailla olevat. Ikäryhmistä kaikkein nuorimmat, alle 25-vuotiaat, aktivoituvat vanhempia ikäluokkia todennäköisemmin. Muilla taustamuuttujilla ei tilastollisesti merkitsevää yhteyttä löytynyt⁴.

Aktivointisuunnittelun vaikutukset työttömien sosiaaliseen hyvinvointiin

Vakiintuneiden käsitysten ja olemassa olevien tutkimustulosten mukaan työmarkkina-aseman muutosten voidaan odottaa merkitsevän muutoksia henkilön ajankäytössä, sosiaalisissa suhteissa ja psyykkisessä hyvinvoinnissa (Jahoda 1982; Gallie & al. 1994; Lahelma 1989). Yleensä työsäolo tulkitaan takeeksi saavuttaa työttömiä parempi hyvinvointi. Oletus on kuitenkin riittämätön kuvaamaan kaikkea sitä variaatiota, jota erilaisessa työmarkkina-tilanteessa olevat yksilöt kokevat. On mahdollista, että työttömyys voi olla myös toivottava olotila ja merkitä irtautumista stressaavasta työelämästä. Yhtäältä myös työssäolo voi odotusten vastaisesti aiheuttaa työkiireineen pahoinvointia. Edes kaikki työttömien hyvinvointia koskevat tutkimustulokset eivät kuitenkaan tue väitettä työttömien työssä olevia huo-

⁴Saatujen tulosten varmentamiseksi sekä koe- ja kontrolliryhmän erojen vähentämiseksi analysiä jatkettiin siten, että tarkasteluun otettiin mukaan vain 25 vuotta täyttäneitä. Työmarkkina-aseman kehitystä tarkasteltiin erikseen aktivointiryhmässä ja vertailuryhmässä sekä siten, että molemmat ryhmät olivat samassa mallissa. Näin saadut tulokset ovat samansuuntaiset taulukossa 1 esitettyjen tulosten suhteen.

nommasta hyvinvoinnista. Esimerkkinä mainittakoon Goul Andersenin (2001) empiirisesti toteama tulos siitä, että osalla työttömistä hyvinvointi on lisääntynyt työttömyyden myötä.

Tällaisissa tapauksissa vallitsevat oletukset työmarkkinatilanteen yhteyksistä yksilön hyvinvointiin ovat käänteiset. Yksilötasolla onkin odotettavaa, että vaihtelu työllisten ja työttömien hyvinvoinnin tasossa on suurta. Sen sijaan yleisellä tasolla on oikeutettua todeta työttömyyden olevan useimmiten yhteydessä alhaiseen hyvinvointiin ja työssäolon puolestaan parempaan hyvinvointiin.

Voidaankin väittää, että edistämällä työttömien työmarkkina-aseman siirtymiä kyetään olemassa olevan tiedon mukaan vaikuttamaan yksilön hyvinvointiin. Oletettavaa on, että työllistyminen lisää työllistyneen työttömän elämänlaatua. Tätä hypoteettista kytköstä on lähestytty tässä tutkimuksessa arvioimalla kuntouttava työtoiminta-lain sisältämien toimenpiteiden yhteyttä henkilöiden sosiaaliseen hyvinvointiin ja elämänhallintaan. Tarkoituksena on selvittää, miten lain mukaisiin aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen ja mahdolliset työmarkkina-aseman muutokset vaikuttavat työttömän tuntemuksiin omasta elämästään. Ongelmaa selvitetään koettua kompetenssia sekä elämänlaatua luotaavien mittarien avulla. Kokonaisuudessaan tarkasteltavat sosiaalisen hyvinvoinnin osa-alueet muodostuvat niistä tekijöistä, joilla voidaan katsoa olevan saavutettuina resursseina merkitystä mahdollisesti myös työttömän työllistymiselle.

Koetulla kompetenssilla tarkoitetaan yksilön odotuksia sen suhteen, miten hän kykenee toimimaan ympäristössä ja miten hän onnistuu tehtävissään. Koetussa kompetenssissa lähestytään yksilön elämänhallinnan ja kyvykkyyden tuntemuksia eli asioita, jotka kuvaavat henkilön näemyksiä omasta toiminnastaan. Koettu kompetenssi sivuaa itsetunnon käsitettä; heikon kompetenssin omaava kokee itsensä usein epäonnistujaksi ja korkean kompetenssin omaava puolestaan onnistujaksi.

Koettua kompetenssia mitataan Kenneth Wallstonin kehittämällä 4-osioisella asteikolla (ks. Smith & Wallston 1991). Arvioitavana ovat muun muassa yksilöiden tuntemukset erilaisissa tehtävissä onnistumisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa. Niin ikään asteikon kysymyksissä viitataan siihen, miten yksilö kykenee toimimaan erilaisissa tilanteissa. Käytettävässä koetun kompetenssin asteikossa arvojen vaihteluväli voi olla

4–24; pienet arvot indikoivat alhaista koettua kompetenssia ja suuret arvot korkeata koettua kompetenssia⁵.

Koettua kompetenssia tarkasteltiin seurantajak-solta (T2) pienimmän neliösumman regressioanalyysin avulla (ks. taulukko 3). Saadut tulokset viestivät aktivointisuunnitelman sellaisenaan olevan merkityksetön yksilön koetun kompetenssin kehityksessä. Koettuun kompetenssiin vaikuttavia tekijöitä ovat sen sijaan henkilön työmarkkina-asema, aikaisempi koetun kompetenssin taso ja koettu työkyky. Myös siviilisäätty ja asuinkuntatyyppi ovat yhteydessä koettuun kompetenssiin. Koettu kompetenssi on työttömiin verrattuna suurempi työllistyneillä tai työntekoon liittyviin aktivointitoimenpiteisiin osallistuneilla. Aktivointitoimenpiteet, jotka rakentuvat koulutuksen tai kuntoutuksen varaan, eivät puolestaan edistä koettua kompetenssia. Siviilisäädyltään naimattomilla on taipumusta alhaisempaan koetun kompetenssin tasoon kuin naimisissa tai avoliitossa olevilla. Työkykynsä hyväksi tai kohtuulliseksi kokevilla koettu kompetenssi on myös korkeampi kuin huonon työkyvyn omaavilla. Odotetusti erittäin selvä merkitys on aikaisemmin koetulla kompetenssilla. Jos koettu kompetenssi on ollut suurta ensimmäisellä kyselykierroksella, se on todennäköisesti suurta myös toisella kyselykierroksella.

Elämänlaatu ei ole käsitteenä eikä merkityksellään yksiselitteinen. Laajasti ymmärrettyä elämänlaadun voidaan katsoa olevan yhteydessä hyvinvoinnin käsitteeseen. Elämänlaadulle merkitykselliseksi arvioituja osatekijöitä ovat muun muassa terveys, sosiaaliset suhteet, taloudellinen hyvinvointi sekä pärjääminen elämässä yleensä (Ahto 1999; Chubon 1999; Allardt 1976). Elämänlaadun mittaamisessa on kyse yksilön subjektiivisista arvioista, objektiivisesti tai subjektiivisesti päätetyistä olennaisista elämänlaadun osatekijöistä. Objektiivinen tapa määrittää elämänlaatua perustuu tutkijoiden arvioihin siitä, mitkä ovat yleensä tärkeitä elämänlaatuun vaikuttavia tekijöitä. Subjektiivisesti määriteltynä elämänlaatu muodostuu puolestaan niistä tekijöistä, jotka

⁵Koetun kompetenssin summamuuttujan reliabiliteetitestit tuotti Chronbachin Alpha-arvoksi ensimmäisellä kyselykierroksella (T1) 0,71 ja toisella kyselykierroksella (T2) 0,77. Saadut arvot ovat lähes yhtäläiset Craig Smithin ja Wallstonin (1991) tutkimuksessa saattujen 4-luokkaisen kompetenssiasteikon Alpha-arvojen kanssa.

Taulukko 3. Koettu kompetenssi eri taustamuuttujien mukaan

	Regressio- kerroin	Standardoitu regressio- kerroin
Vakio = 6,347		
Työmarkkina-asema työssä	0,97**	0,07**
työhön liittyvä aktivointi	0,90***	0,08***
koulutus ja kuntouttava aktivointi	0,31	0,02
Aktivointiasema aktivointisuunnitelmaa ei tehty	0,15	0,02
Siviilisäätynaimaton	-0,59*	-0,06*
Ikä	0,00	0,00
Sukupuolinenainen	-0,07	-0,01
Ammatillinen koulutus amm.koulu/kurssi	0,40	0,05
väh. opistoasteen koulutus	0,00	0,00
Työkyky kohtuullinen	1,42***	0,17***
hyvä	2,57***	0,30***
Työttömyyden kesto 24 viime kk:n aikana		
7–12 kk	0,15	0,01
13–24 kk	0,28	0,03
Kuntatyyppi kaupunki	-0,45	-0,05
taajama	-0,74*	-0,08*
Aikaisempi koettu kompetenssi (T1)	0,56***	0,52***
Mallin selitysaste (R-square) = 45,6 %		
Vertailtavat ryhmät: Työmarkkina-asema = työtön Aktivointiasema = aktivointisuunnitelmaa tehty Siviilisäätynaimaton = naimisissa/avoliitossa Ikä = jatkuvana muuttujana Ammatillinen koulutus = ei ammatillista koulutusta Työkyky = huono Työttömyyden kesto 24 viime kk:n aikana = 6 kk tai alle sen Kuntatyyppi = haja-asutusalue Aikaisempi koettu kompetenssi = jatkuvana muuttujana Tähdet merkitsevät regressiokertoimien tilastollista merkittävyyttä *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001.		

yksilö itse kokee elämänlaadussaan tärkeiksi. Pohjoismaissa on yleensä tarkasteltu elämänlaatua objektiivisesti (Kainulainen 1998).

Aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden ja vertailuryhmän elämänlaatua ja siinä tapahtuvia muutoksia arvioidaan tässä tutkimuksessa Robert A. Chubonin (1999) elämänlaadun asteikolla. Asteikko muodostuu 20 osiosta, joissa kysytään henkilön arvioita muun muassa terveydestään, itseluottamuksestaan, turvallisuuden tunteestaan ja autonomiastaan. Asteikon teoreettinen vaihteluväli on 20–140; yli 100:n olevat pistemäärät viittaavat hyvään elämänlaatuun ja alle 80:n pistemäärät suhteellisen heikkoon elämänlaatuun⁶.

Seurantahetken työmarkkinatilanteen tarkastelu osoittaa, että avoimille työmarkkinoille työllistyneillä tai aktivoiviin toimenpiteisiin osallistuneilla elämänlaatu on työttömänä pysyneitä useammin korkeammalla tasolla sekä aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden ryhmässä että vertailuryhmässä. Vastaavasti työttömillä on heikko elämänlaatu yleisemmin kuin työllistyneillä ja aktivoituilla. Työttömistä noin joka toisella on suhteellisen heikko elämänlaatu.

Yksityiskohtaisemmin tarkastellaan elämänlaatuun vaikuttavia yksilöllisiä tekijöitä taulukossa 4, jossa arvioidaan hyvän elämänlaadun saavuttamisen todennäköisyyttä eri taustamuuttujien mukaan. Monimuuttujamenetelmällä saadut tulokset tukevat osittain ristiintaulukoinneilla saatuja tietoja. Osittain vain siksi, että taulukossa 4 esitettyjen tulosten mukaan aktivointisuunnitelmaan osallistuminen ei ole sellaisenaan tae paremmasta elämänlaadusta. Myöskään henkilön ammatillinen koulutus, ikä, työttömyyden kesto, sukupuoli, siviilisäätyn tai asuinpaikan kuntatyyppi eivät ole olennaisia elämänlaadun tason määrittäjiä. Sen sijaan sillä on merkitystä, minkä taseisia henkilön aikaisempi elämänlaatu, työkyky ja työmarkkina-asema seurantahetkellä ovat. Odotetusti aikaisempi elämänlaadun taso määrittää elämänlaatu myös seurantahetkellä. Samoin hyvän työkyvyn omaavat saavuttavat huonon työkyvyn omaavia todennäköisemmin hyvän elämänlaadun tason⁷.

Työmarkkina-aseman ja elämänlaadun yhteyksistä on yleisesti todettavissa, että työperusteisiin

⁶Elämänlaadun summamuuttujan reliabiliteettitestistä saatu Chronbachin Alpha-arvo oli ensimmäisellä kyselykierroksella 0,91 ja toisella kyselykierroksella 0,92. Tulos on linjassa aikaisempien menetelmää soveltaneiden tutkimusten kanssa (ks. Chubon 1999).

aktivointitoimenpiteisiin osallistuneilla mahdollisuus saavuttaa hyvä elämänlaatu on suurempi kuin työttöminä pysyneillä tai kuntouttaviin tai koulutukseen liittyviin aktivointitoimenpiteisiin osallistuneilla. Sen sijaan vastoin odotuksia avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei lisää tilastollisesti merkitsevästi henkilöiden elämänlaata työttömiin verrattuna. Selitystä tapahtuneelle on pulmallista löytää, sillä saatu tulos eroaa yleisistä positiivisista oletuksista työnteon ja yksilön hyvinvoinnin yhteyksistä. Kenties on niin, että avoimille työmarkkinoille työllistyneiden työpaikat eivät vastaa henkilöiden odotuksia tai ovat luonteeltaan ali- tai ylimitoitettuja työllistyneen työmarkkinaresursseihin nähden.

Johtopäätökset

Aktivointisuunnittelu näyttää olevan suhteellisen tehokas keino sijoittaa työttömiä erilaisiin toimenpiteisiin mutta ei ainakaan lyhyellä aikavälillä avoimille työmarkkinoille. Työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää jatkossa työvoiman kysynnän kasvua ja sitä tukevia toimenpiteitä. Työllisyyden hienoisesta paranemisesta huolimatta työvoiman kysyntä ei edelleenkään kohdistu riittävästi työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

Yksilön näkökulmasta jo pelkkä toimenpiteeseen sijoittuminen saattaa olla parannus entiseen, kun lähtötilanteena on ollut pitkään jatkunut työttömyys. Ainakaan toimenpiteeseen sijoittumista ei pidä nähdä epäonnistumisena, varsinkin jos toimenpide on tarkoituksenmukaisesti valittu. Toimenpide saattaa parhaimmillaan johtaa avoimilla työmarkkinoilla solmittuun työsuhteeseen. Näin tapahtuu silloin, kun toimenpide kasvattaa osallistujien työnhakutaitoja ja -motivaatiota. Mikäli toimenpiteeseen osallistuminen kasvattaa työnhakijoiden inhimillistä pääomaa ja täten heidän tuottavuuttaan, se edistää erityisesti alhaisen tuottavuuden henkilöiden työllistymistä. Toimenpiteeseen osallistuminen saattaa myös

Taulukko 4. Eri taustatekijöiden merkitys hyvän elämänlaadun saavuttamiselle toisella kyselykierroksella

	Odds Ratio/ ristisuhde	95 %:n luottamus- väli
Työmarkkina-asema työssä	1,64	0,94–2,84
työhön liittyvä aktivointi	2,07***	1,35–3,18
koulutus ja kuntouttava aktivointi	1,30	0,75–2,26
Aktivointiasema aktivointisuunnitelma tehty	0,93	0,66–1,33
Siviilisäätynaimaton	0,77	0,55–1,08
Ikä	0,99	0,97–1,00
Sukupuoli nainen	1,07	0,77–1,46
Ammatillinen koulutus amm.koulu/kurssi väh. opistoasteen koulutus	1,27	0,90–1,79
	1,17	0,72–1,92
Työkyky kohtuullinen	1,23	0,78–1,97
hyvä	2,26**	1,35–3,79
Työttömyyden kesto 24 viime kk:n aikana		
7–12 kk	1,78	0,89–3,59
13–24 kk	1,58	0,86–2,93
Kuntatyyppi taajama	1,22	0,79–1,88
kaupunki	0,87	0,53–1,44
Aikaisempi elämänlaatu (T1)		
kohtuullinen	8,00***	5,77–11,11
hyvä	39,57***	22,65–67,15

Hosmer–Lemeshow p = 0,168

Vertailtavat ryhmät:

Työmarkkina-asema = työtön

Aktivointiasema = aktivointisuunnitelmaa ei tehty

Siviilisäätynaimisissa/avoliitossa

Ikä = jatkuvana muuttujana

Ammatillinen koulutus = ei ammatillista koulutusta

Terveystila = hyvä

Työttömyyden kesto 24 viime kk:n aikana = 6 kk tai alle sen

Kuntatyyppi = haja-asutusalue

Aikaisempi elämänlaatu (T1) = huono

Työkyky = huono

Tähdet merkitsevät ristosuhdekertoimien tilastollista merkitsevyyttä *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001.

⁷Saatujen tulosten varmentamiseksi sekä aktivointiryhmän ja vertailuryhmän samanlaistamiseksi tehtiin tutkimuksessa elämänlaatua koskeva monimuuttujanalyysi myös siten, että tarkastelussa olivat mukana vain 25 vuotta täyttäneet henkilöt. Ikärajauksen perustuva analyysi ei olennaisesti poikkea taulukon 4 tuloksista.

viestittää työnantajalle työnhakijan yleisesti parantuneista työtavoista ja -halusta.

Tulokset kuntouttava työtoiminta -lain sisältämien toimenpiteiden merkityksestä yksilöiden kokemalle kompetenssille tuottavat monisäikeistä tietoa. Yhtäältä on niin, että aktivointisuunnitelma ei yksiselitteisesti lisää yksilöiden koettua kompetenssia. Enemminkin kyse on työttömien työmarkkina-aseman muutoksista ja yksilön muista taustatekijöistä sekä niiden yhteyksistä koettuun kompetenssiin. Saatua tulosta voidaan tulkita kahdella tapaa. Kriittisen tulkinnan mukaan aktivointisuunnitelma voidaan nähdä toimenpiteenä, jolla ei ole merkitystä yksilöiden kokemalle koetulle kompetenssille. Positiivisessa tulkinnassa voidaan aktivointisuunnitelma puolestaan nähdä toimenpiteenä, joka luo työttömille aiempaa paremman mahdollisuuden osallistua aktivoiviin toimenpiteisiin, ja sitä kautta mahdollisuudet myös koetun kompetenssin kohoamiseen ovat suuremmat. Ilman aktivointisuunnitelmaa olisi todennäköistä, että ainakin osa asiakkaista olisi jäänyt osallistumatta aktivointitoimenpiteisiin.

Eri tarkastelutavoin saavutettu kuva kuntouttava työtoiminta -lakiin sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksista työttömien elämänlaatuun on kokonaisuudessaan kaksijakoinen. Ensinnäkin tulokset osoittavat, että aktivointisuunnitelmalla ei sellaisenaan ole vaikutusta elämänlaatuun. Toisaalta tutkimusryhmittäin laaditut monimuuttujamenetelmät paljastavat, että vain aktivointisuunnitelmaan osallistuneilla ja työperusteisissa toimenpiteissä olevilla todennäköisyys saavuttaa hyvää elämänlaa-

tu on työttömänä pysyneitä korkeampi. Vertailuryhmässä työmarkkina-aseman yhteys elämänlaatuun on sen sijaan merkityksetön. Saatua tulos on tulkittavissa niin, että aktivointisuunnitelma yhdistettynä työperusteisten aktivointitoimenpiteiden suorittamiseen on yksilöiden elämänlaatua edistävä toimi. Ilman aktivointisuunnitelmaan osallistumista tätä positiivista työmarkkina-aseman ja elämänlaadun yhteyttä ei ole saatujen tulosten mukaan saavutettavissa.

Suomalainen aktivointipolitiikka eroaa useista eurooppalaisista malleista siinä, että muulla tarkastelu kohdistuu enemmän myös työnantajiin. Meillä politiikka keskittyy työllistymisen tukemiseen irrallaan työstä jaksamisen tukemisesta; työllistymisen jälkeistä vaihetta pidetään työelämän sisäisenä kysymyksenä ja toimintana. Tämä suomalainen erityspiirre antaa aiheen epäillä sitä, että kyseinen käytäntö on heijastusta suomalaisesta yksilöä syyllistävästä hallintatavasta.

Tulokset osoittavat, että kokonaisuudessaan kuntouttava työtoiminta -lain tavoitteet saavutetaan käytetyillä toimenpiteillä vain osittain. Aktivointisuunnittelun tulosten suora vertaaminen muihin työttömien työllistämispalveluihin on vaikeata, koska palvelujen käyttäjäryhmät eroavat taustaominaisuuksiltaan eikä kunnollisia yksilötason seuranta-aineistoja ole juuri käytettävissä. Aktivointisuunnitelma on suhteellisen vaativa ja aikaa vievä toimenpide, joka helpottaa pitkään työttömänä olleiden osallistumista aktivoiviin toimenpiteisiin. Se on myös toimintamalli, joka edistää eri viranomaisten välistä yhteistyötä ja terävöittää joiltakin osin palvelujärjestelmän toimintaa.

KIRJALLISUUS

- AHTO, M.: Sepelvaltimotauti ja elämänlaatu iäkkäillä. Sepelvaltimotaudin vallitsevuus, ilmenemismuodot ja yhteydet fyysiseen, psyykkiseen, kognitiiviseen ja sosiaaliseen toimintakykyyn. Oulu: Oulun yliopisto, 1999
- AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIikka -TYÖRYHMÄN MUISTIO. Työryhmämuistioita 1999: 20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1999
- ALA-KAUHALUOMA, M. & KESKITALO, E. & LINDQVIST T. & PARPO, A.: Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes, 2004
- ALLARDT, E.: Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: WSOY, 1976
- ANDERSEN, G.: Coping with long-term unemployment: Economic security, labour market integration and well-being. Paper prepared for ESF/EU-RESCO Conference Labour Market Change, Un-

employment and Citizenship in Europe, Helsinki 20–25 April 2001

- CLASEN, J. & VAN OORSHOT, W.: Work, welfare and citizenship: diversity and variation within European (un)employment policy. P. 233–245. In: Andersen, J. G. & Clasen, J. & van Oorshot, W. & Halvorsen, K. (eds.): Europe's New State of Welfare. Bristol: The Policy Press, 2002
- CHUBON, R. A.: Manual for the Life Situation Survey. Rehabilitation Counseling Program. University of South Carolina, School of Medicine, 1999
- DEACON, A.: Perspectives on Welfare. Ideas, ideologies and policy debates. Buckingham: Open University Press, 2002
- DWYER, P.: Welfare Rights and Responsibilities. Bristol: Polity Press, 2000
- GALLIE, D. & GERSHUNY, J. & VOGLER, C.: Unemployment, The House Social Networks. P. 231–263. In: Gallie, D. & Marsh, C. & Vogler, C.

- (eds.): *Social Change and the Experience of Unemployment*. New York: Oxford University Press, 1994
- GILBERT, N. & VAN VOORHIS, R.: *Activating the Unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. International Social Security Series. London: Transaction Publishers, 2001
- HANESCH, W. & STELZER-ORTHOFFER, C. & BALZER, N.: *Activation policies in minimum income schemes*. In: Heikkilä, M. & Keskitalo, E. (eds.): *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Helsinki: Stakes, 2001
- HVINDEN, B.: *Activation: a Nordic Perspective*. P. 27–42. In: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Linking Welfare to Work*. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 1999
- ILMAKUNNAS, S. & ROMPPANEN, A. & TUOMALA, J.: *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakkoinnista. VATT-tutkimuksia 77*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2001
- JAHODA, M.: *Employment and unemployment – A Social-Psychological Analysis. The Psychology of Social Issues*. New York: Cambridge University Press, 1982
- KAINULAINEN, S.: *Elämäntapahtumat ja elämään tyytyväisyys eri sosiaaliluokissa*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 62. Kuopio: Kuopion yliopisto, 1998
- LAHELMA, E.: *Unemployment, re-employment and mental well-being. A Panel Survey of Industrial Jobseekers in Finland*. Scandinavian Journal of Social Medicine. Eripainos 70. Helsinki: Yliopistopaino, 1989
- LØDEMEL, I. & TRICKEY, H. (eds.): *An offer you can't refuse. Workfare in an international perspective*. Bristol: The Policy Press, 2001
- OORSHOT, W. VAN: *Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes*. Journal of Social Policy 31 (2002): 3, 399–420
- SMITH, C. & WALLSTON, K.: *The Mediational Role of Perceived Competence in Psychological Adjustment to Rheumatoid Arthritis*. Journal of Applied Social Psychology 21 (1991), 1218–1247.

ENGLISH SUMMARY

Mika Ala-Kauhahuoma: By stick and carrot. The effects of activation policy on social well-being and employment (Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin?)

Based on research by the National Research and Development Centre for Welfare and Health and the Rehabilitation Foundation (Ala-Kauhahuoma, Keskitalo, Lindqvist & Parpo 2004) to assess the impacts of new legislation and activation policy in Finland, this article is concerned with the reform of rehabilitation services in which the aim is to promote employment among young people and the long-term unemployed and to prevent exclusion. Key new elements in the reform include closer cooperation between municipal and state officers and an activation plan jointly drawn up by service officers and the unemployed individual. Starting out from each individual's unique life situation, the aim of the activation plan is to try and help these people find a job. This paper discusses the effects of the activation plan and its activation measures from the point of view of quality of life and self-performance.

The study is based on a quasi-experimental research design. The study group consists of unemployed persons who have taken part in the activation plan programme; the control group consists of people out of work who are entitled to but not invited to participate in this activation measure. Two surveys were conducted. The first survey (T1) was carried out in the study group immediately after the activation plan; the survey was administered in the control group at the same time. The second survey (T2) was sent to both groups six months after T1. The total number of forms returned was 3,158 (T1) and 2,013 (T2). The relative response rate was 64 per cent.

The results for self-performance are based on Wal-

ston's (1992) scale and those for quality of life on Chubon's (1985) scale. The activation plan was found to have no impacts on quality of life or self-performance, but participation in work-based measures after the activation plan and employment in the open labour market were associated with a better quality of life and self-performance. Other factors that seemed to have an impact on the welfare of activated and non-activated persons were marital status, vocational training and health. Married and unmarried couples, people with a higher level of education and in good health had a better quality of life and self-performance than those who lived alone, who had less education and who were in poorer health. Activation measures such as training and social and health services had no major impacts on welfare among the activated.

Despite the indirect benefits of the activation plan and the direct positive effects of the activation measures on social well-being, activation in general was not found to have any evident impacts on employment. Inclusion contributed to a higher level of self-performance and quality of life, while employment in the open labour market was not higher among those who had taken part in the activation plan compared to those who had remained unemployed or who had no experiences of activation. Six to eight months after the activation plan, only 8 per cent of those activated had found a market-based job compared to 9 per cent of those who had not taken part in the activation plan. Therefore, at least in the short term, rehabilitative work was effective only in a social sense.

KEY WORDS

Activation policy, rehabilitation services, legislation, reform, social well-being, quality of life, employment, Finland